

AUTORITĂȚILE EXECUTIVE ÎN ANGREAJUL FUNCȚIONAL AL SISTEMULUI DEMOCRATIC ACTUAL (II)

ARISTIDE CIOABA

Guvernul: Executivul responsabil de elaborarea și înfăptuirea politicii publice

În sistemul democratic actual din România, guvernul constituie autoritatea statală care se identifică, practic, cu atribuțiile puterii executive propriu-zise. Lui îi revine rolul hotărâtor în elaborarea politicii, în direcționarea procesului decizional de adoptare a măsurilor legislative, sau în inițierea acțiunilor executive și administrative cerute de implementarea lor. Deși puterea executivă este, în anumite privințe și sfere de competențe, împărțită între guvern și președinte, guvernul în frunte cu primul-ministru este autoritatea executivă efectivă. Această capacitate structurală pe care guvernul o întruchipează în sistemul politic este validată de principiile și procedurile constituționale care stabilesc atribuțiile și rolul său, dar și de mijloacele politice, sau de resursele legale și administrative pe care le mobilizează în realizarea responsabilității politice pe care și-o asumă.

Bazele constituționale ale puterii și rolului guvernului

Din punct de vedere constituțional guvernul este autoritatea executivă care „asigură realizarea politicii interne și externe a țării și exercită conducerea generală a administrației publice”¹. Atribuirea acestui rol este condiționată, precum în regimurile parlamentare, de acordarea în parlament a votului de investitură asupra programului de guvernare și a întregii liste a guvernului², prezентate de candidatul la funcția de prim-ministru desemnat de către președintele României. Programul și lista guvernului se dezbat în ședința comună a camerelor parlamentului (Senat și Camera Deputaților), pentru acordarea încrederii fiind necesar votul favorabil al majorității deputaților și senatorilor. Aprobarea parlamentului este, de asemenea, necesară pentru orice remaniere și restructurare a guvernului, care modifică structura politică și organizatorică a acestuia.

În calitate de autoritate executivă, guvernul este împuñnicit de către parlament, prin votul de investitură, să exerce guvernarea, respectiv puterea

¹ Constituția României, republicată, 2003, art. 102, alin. I, București, Tipografia „Monitorul Oficial”, ed. a II-a, p. 56.

² Ibidem, art. 103, alin. 2.

oficială de a elabora și realiza în practică obiectivele politice majore în toate domeniile vieții societale. Rolul constituțional, de autoritate executivă efectivă, este inseparabil de menținerea de către guvern a încréderii parlamentare pe întreaga durată a funcționării sale. Aceasta întrucât parlamentul dezbat și deliberează asupra tuturor inițiativelor legislative propuse de guvern pentru configurarea cadrului, mijloacelor și măsurilor administrative de care depinde implementarea politiciei publice. Dependența guvernului față de parlament și controlul parlamentar asupra deciziilor guvernamentale se exprimă, în ultimă instanță, în responsabilitatea politică a guvernului doar față de parlament. Parlamentul îi poate retrage, la limită, încrederea printr-o moțiune de cenzură, aprobată cu majoritatea voturilor deputaților și senatorilor, dacă activitatea guvernului este apreciată ca inadecvată sau total neficientă.

Din perspectiva analizei comparate funcționalist-sistemice, guvernul realizează conversia cererilor și susținerilor formulate și adresate de către societate, în producția sau *output*-urile sistemului politic. Acestea reprezintă răspunsurile, reglementările și măsurile de rezolvare a problemelor care-i preocupă pe membrii sistemului. Ele includ o gamă variată de produse ale procesului de analiză, de concepție și de decizie care caracterizează formele de activitate sau funcțiile executive de guvernare: elaborarea programelor de guvernare, planuri de măsuri și acțiuni, proiecte legislative, hotărâri, alte decizii administrative etc. Guvernului îi sunt definite și atribuite, prin Constituție și lege, competența, structurile sau procedurile instituționale pentru a realiza conversia cererilor politice efective³; adică a cererilor care vizează interesul public sau sectorial și beneficiază de susținerea unor forțe semnificative, de resursele politice necesare spre a se impune atenției și deciziei, sub forma politiciei guvernamentale, interne și externe. Guvernului îi revine, logic, și răspunderea pentru executarea, respectiv organizarea aplicării politiciei publice, prin instituțiile administrative subordonate, ca și sarcina evaluării consecințelor sau rezultatelor pe care o asemenea politică le produce în cadrul vieții sociale.

Competența decizional-executivă a guvernului în elaborarea și realizarea politiciei interne și externe a țării este circumscrisă de mijloacele și părțiile instituționale pe care Constituția îl pune la dispoziție. Guvernului îi aparține, cu prioritate, dreptul de inițiativă legislativă, la concurență cu membrii parlamentului. Proiectele de legi elaborate și înaintate parlamentului de către guvern ocupă cea mai mare parte din ordinea de zi a camerelor legislative; de regulă, atunci când guvernul o cere, proiectele și declarațiile sale sunt dezbatute în procedură de urgență. Ele conturează, completează, modifică și adaptează cadrul normativ în virtutea căruia se constituie sau funcționează diverse instituții și organisme sociale, politice, administrative, sau care statuează regulile de comportament social.

Instrumentul principal prin care sunt mobilizate și gestionate, la nivel central-național, resursele materiale și financiare necesare implementării obiectivelor și

³ G.A. Almond, G. Bingham Powell jr., *Comparative Politics. System, Process and Policy*, second edition, Boston, Toronto, Little Brown and Company, 1974, p. 232.

programelor politice guvernamentale, este bugetul public național. Guvernului îi revine răspunderea pentru elaborarea anuală a proiectelor bugetului de stat și bugetului asigurărilor sociale de stat, pe care parlamentul le dezbat și aproba în ședința comună a celor două camere. Eventualele rectificări ale bugetului de stat, odată aprobat prin lege, pot fi operate de către guvern prin Ordonanțe, sau Ordonanțe de Urgență. Prin elaborarea bugetului guvernul propune repartizarea cheltuielilor în funcție de obiectivele și prioritățile stabilite în programul de guvernare și asigură, cu autorul instituțiilor administrative de specialitate din subordinea sa, extractia resurselor financiare pentru constituirea veniturile statului. Politologii și economistii apreciază în genere că prioritățile acțiunii guvernamentale, coordonarea, controlul și evaluarea eficienței politicilor publice sectoriale sunt reflectate, de obicei, în modul de repartizare a resurselor financiare bugetare pentru atingerea obiectivelor stabilite. Componența, volumul veniturilor publice și al cheltuielilor, ponderea deficitelor bugetare în PIB, au toate efecte substanțiale de ordin economic și politic de care guvernele trebuie să țină seama în opțiunile lor pentru politica pe care aleg să promoveze, în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, inflația, economisirea și consumul, investițiile etc. În mod similar, politicile de impozitare afectează, de pildă, stimularea investițiilor, niveluri de consum și productivitatea muncii⁴. Iar revizuirea și controlul asupra veniturilor și cheltuielilor publice s-au impus drept una dintre deciziile politice cele mai importante adoptate anual de către orice guvern.

Fiind un mecanism de alocare a resurselor și de realizare a politicii publice, bugetul de stat poate fi orientat în scopuri diferite, în funcție de concepția care inspiră politica publică oficială: creșterea eficienței (atingerea obiectivelor cu costuri minime), creșterea economică (sporirea avuției prin cheltuieli de investiții); redistribuirea veniturilor (prin sistemul de impozitare și taxe); asigurarea bunăstării, reducerea sau accentuarea inegalităților etc. „Dacă viața politică este privită ca un conflict între preferințele care trebuie să prevaleze în determinarea unei politici concrete, atunci bugetul înregistrează rezultatul acestei lupte“⁵ — aprecia pe bună dreptate politologul american Aaron Wildawski.

Elaborarea și realizarea politicii de către guvern comportă o muncă de concepție, legată de clarificarea strategiei generale, coordonarea și armonizarea scopurilor și mijloacelor, precum și o muncă de execuție, care solicită organizarea și concretizarea măsurilor de implementare a politicii generale și/sau sectoriale. Dacă programul de guvernare reflectă în liniile sale principale strategia politică, concepția generală privind politica publică, organizarea activității de implementare, de conducere și control al administrației publice, de evaluare a rezultatelor înregistrate, corectarea și adaptarea periodică a politicii la problemele reale ale societății alcătuiesc, împreună, substanța însăși a activității executive, de guvernare. Aceasta este reflectată și de volumul impresionant de decizii adoptate sau inițiate anual de către guvern, multe dintre ele aducând revizuiri sau completări,

⁴ *Ibidem*, p. 247.

⁵ Aaron Wildawski, *Budgeting: A comparative Theory of Budgetary Process*, Boston, Little Brown, 1975, p. 4–5 (apud G.A. Almond, G. Bingham Powell jr., *op. cit.*, p. 247–248).

modificări ale unor reglementări mai vechi sau mai noi, în funcție de schimbările de context sau de preferințe, sau a raportului de forțe din societate, care solicită noi output-uri din partea centrului de decizie guvernamentală.

Constituția României stipulează expres că „în îndeplinirea atribuțiilor sale guvernul cooperează cu organismele interesate“ (art. 102, alin. 2) și prevede instituționalizarea raporturilor dintre guvern și Consiliul Economic și Social, ca organism reprezentativ al intereselor economice și sociale, pe care parlamentul și guvernul sunt chemate să-l consulte în elaborarea actelor normative și programelor de acțiune în diferite domenii de specialitate (art. 141).

Funcția generală de elaborare și realizare a politicii interne și externe a țării include domenii sau direcții majore de activitate interdependente. *Legea privind organizarea și funcționarea guvernului României* (L. nr. 90/2001) le rezumă sub următoarele funcții specifice: *funcția de elaborare a strategiei punerii în aplicare a programului general; funcția de reglementare* — care privește crearea cadrului normativ și instituțional necesar acțiunii practice de realizare a obiectivelor strategice; *administrarea proprietății publice și private a statului și gestiunea serviciilor publice; reprezentarea statului român pe plan intern și internațional; funcția de autoritate de stat*, care asigură organizarea și controlul aplicării și respectării reglementărilor oficiale în toate domeniile vieții publice, de la apărare și siguranța națională la sectoarele economiei, culturii, administrației și serviciilor publice⁶. Pentru înfăptuirea acestor activități guvernul este împuternicit de Constituție să exercite conducerea generală a administrației publice centrale și locale, având competența decizională de a organiza și controla executarea de către autoritățile administrative de orice fel a legilor și dispozițiilor normative în domeniile pe care le reglementează. În completarea procesului de elaborare a decretelor, sub forma proiectelor prezentate parlamentului în virtutea dreptului de inițiativă legislativă, guvernul emite hotărâri proprii pentru organizarea execuției legilor; solicită și primește, în circumstanțele pe care le supune aprobării parlamentului, și în limite temporale precise, abilitarea de a emite Ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice. Delegarea către guvern a unor competențe legislative exercitată sub forma Ordonanțelor guvernamentale permite ca o serie de reglementări să intre în vigoare și să producă efecte cu putere de lege fără a se mai aștepta aprobarea lor de către parlament, care poate veni chiar și după câțiva ani de la emiterea Ordonanțelor. Numai dacă legea de abilitare o cere, Ordonanțele guvernului sunt supuse aprobării parlamentului, potrivit procedurii legislative, până la expirarea termenului de abilitare. Eventualele depășiri ale acestui termen, fără ca parlamentul să fi dezbatut și aprobat Ordonanțele pentru care se prevedea expres această procedură, atrag automat încetarea efectelor ordonanțelor în cauză. Constituția republicată, după revizuirea din 2003, prevede unele condiții restrictive în ceea ce privește dreptul guvernului de a adopta Ordonanțe de Urgență prin care se pot statua norme legale, atât de natura legii ordinare cât și a legilor organice. Astfel de ordonanțe de urgență sunt

⁶ Legea nr. 90/26 martie 2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor în „Monitorul Oficial al României“, Partea I, nr. 164/2 aprilie 2001, p. 1–2, 2003, art. 115, alin. 4, p. 64.

justificate doar de emergența unor „situații extraordinare, a căror reglementare nu poate fi amânată”, guvernul având obligația de a motiva urgența respectivă în textul acestora⁷. Intrarea în vigoare a Ordonanțelor de Urgență este condiționată de trimiterea lor spre dezbatere în procedură de urgență camerelor parlamentare competente să fie sesizate, care le pot aproba sau respinge printr-o lege.

Sfera de reglementare prin Ordonanțe de Urgență nu include, însă, o serie de domenii fundamentale, precum legile constituționale, legile care vizează regimul instituțiilor fundamentale ale statului, drepturile, libertățile și îndatoririle prevăzute de Constituție, drepturile electorale. Nu pot, de asemenea, viza măsuri care ar afecta drepturile de proprietate, cum ar fi trecerea silită de bunuri în proprietate publică.

În îndeplinirea atribuțiilor sale executive guvernul poate institui organe de specialitate ale administrației publice centrale (autorități administrative, agenții, oficii, administrații etc.) în directă subordine sau în subordinea ministerelor, cu avizul Curții de Conturi, și colaborează cu autoritățile administrative autonome, create din inițiativa sa prin lege organică. De asemenea, în județele țării, guvernul numește prefecti, ca reprezentanți ai săi care răspund de aplicarea politiciei și executarea actelor guvernului, ale ministerelor și celorlalte organe de specialitate din subordinea lor.

Organizarea și funcționarea guvernului

Guvernul este alcătuit din prim-ministru, miniștri și alți membri stabiliți prin lege organică. După caz, legile de organizare și funcționare a guvernului sau Hotărârile parlamentului privind aprobarea listei guvernelor, cu ocazia investiturii, au prevăzut și miniștri de stat — care sub conducerea primului-ministru coordonează realizarea politiciei guvernamentale într-o ramură sau domeniul de activitate, conlucrând cu miniștrii titulari ai portofoliilor sau departamentelor specializate din domeniile respective —, precum și miniștri delegați pe lângă primul-ministru⁸. Stabilirea componenței nominale a guvernului și a titularilor ministerelor intră în atribuțiile proprii ale primului-ministru. Exercitarea acestei atribuții trebuie, evident, să țină seama de structura politică a majorității parlamentare pe sprijinul căreia contează și de care depinde mandatul guvernului, deci de consultarea și acordurile convenite cu liderii partidului, sau partidelor coaliției guvernamentale. Guvernul *in corpore* și fiecare membru al său răspunde solidar, din punct de vedere politic, în fața parlamentului. Primul-ministru și miniștrii pot răspunde și penal, în fața legii, pentru faptele ilegale săvârșite în exercițiul funcțiilor ministeriale. Dreptul de a-i pune sub acuzare aparține Camerei Deputaților, Senatului și Președintelui României, iar competența judecării revine Înaltei Curți de Casete și Justiție.

⁷ Vezi Constituția României, republicată, 2003, art. 115, alin. 4, p. 64.

⁸ Vezi Legea nr. 37/1990 privind organizarea și funcționarea Guvernului României; Legea nr. 90/2001 privind organizarea și funcționarea Guvernului României și a ministerelor; O.U.G., nr. 11/2004 privind stabilirea unor măsuri de reorganizare în cadrul administrației publice centrale.

Urmărirea penală a ministrilor este de competența Parchetului de pe lângă I.C.C.J., care include Direcția Națională Anticorupție pentru urmărirea faptelor de mare corupție săvârșite de către miniștri și alți demnitari ai statului⁹.

Primul-ministru conduce guvernul și coordonează activitatea membrilor acestuia, respectând atribuțiile ce revin miniștrilor. Este desemnat, inițial, în calitate de candidat pentru funcția de prim-ministru și numit apoi, oficial, de către președintele României, după obținerea votului de investitură al parlamentului pentru lista guvernului și programul de guvernare. Nu poate fi revocat de către președinte, care are doar puterea de a-i revoca pe miniștri, la propunerea primului-ministru și de a-i înlocui cu alții, tot la propunerea primului-ministru, cu ocazia remanierilor guvernamentale și a vacanței postului.

Primul-ministru poate fi demis doar în urma unui vot de neîncredere votat de către parlament, sau în caz de incompatibilitate ori de incapacitate de a-și exercita atribuțiile. În calitate de șef al guvernului, primul-ministru antrenează raporturi variabile de putere cu ceilalți colegi din guvern. Deși guvernul este un organ colegial, poziția de superioritate decizională și instituțională a primului-ministru în raport cu ceilalți membri ai guvernului se întemeiază pe inițiativa cei revine candidatului desemnat pentru acest post de a face selecția miniștrilor și de a propune revocarea lor. De asemenea, pe faptul că el reprezintă guvernul în raporturile cu alți factori de putere, cum ar fi Parlamentul, președintele României, Curtea Constituțională, Curtea de Conturi sau Ministerul Public.

Sub raportul responsabilității decizionale, primul-ministru are puteri superioare față de colegii săi de guvern (putând numi și revoca secretarii de stat, şefii agenților și autorităților administrative subordonate Cancelariei primului-ministru). În adoptarea hotărârilor, ordonanțelor și ordonanțelor de urgență, decizia se ia prin consens, iar în caz de controversă, decizia finală aparține primului-ministru. Acest tip de raporturi par să-i asigure primului-ministru un statut special, de *primul între inegalii*, în cadrul cabinetului guvernamental. Dar, în funcție de alte variabile dependente, precum locul deținut în ierarhia conducătoare a partidului de guvernământ (sau al coaliției), prestigiul personal de care se bucură etc., puterea instituțională a primului-ministru poate înregistra variații importante, mergând de la pragul minim de *primus inter pares*, sau chiar de simplu instrument al voinei șefului statului, până la poziția dominantă de *primul deasupra inegalilor*¹⁰, statut care îl definește pe premierul britanic, bunăoară. Când liderul unui partid conduce un guvern monocolor, majoritar sau care dispune de sprijin parlamentar stabil, primul-ministru poate avea o poziție net superioară care impune subordonarea cvasinecondiționată a celorlalți membri ai cabinetului. O asemenea dominație au ilustrat-o primul-ministru Adrian Năstase între

⁹ Vezi Constituția României, republicată, 2003, art. 109, alin. 2; Legea nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, republicată, în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 334/20 mai 2002; p. 2-5; Ordonanța de urgență a Guvernului României, nr. 3/27 ianuarie 2005 pentru modificarea și completarea L. nr. 115/1999 privind responsabilitatea ministerială, în „Monitorul Oficial al României”, Partea I, nr. 116/4 februarie 2005, p. 2.

¹⁰ Vezi de pildă tipurile de ierarhizare a raporturilor de putere în cadrul cabinetelor guvernamentale examineate de Giovanni Sartori, în cartea sa *Ingineria Constituțională comparată. Structuri, stimulente și rezultate* (trad. din it. de Cristina Dan și Irina Mihaela Stoica), București, Editura Mediterana 2000, p. 116-117.

2001 și 2004, când colegii săi de guvern erau și subalternii săi în cadrul partidului de guvernământ PSD, și primul-ministru Petre Roman în guvernul F.S.N. din iunie 1990–septembrie 1991.

Cabinete și coaliții guvernamentale; congruența cu președintele majoritar

Funcționalitatea prerogativelor constituționale ale guvernului, în cadrul nouui sistem politic democratic depind, în mod decisiv, de condițiile instituționalizării și consolidării structurale a tuturor elementelor sale constitutive. În mod deosebit funcționalitatea sistemului presupune guvernabilitatea sa, iar această capacitate se corelează puternic cu gradul de instituționalizare și de maturizare structurală a sistemului partidelor politice. Acestea concură în mod decisiv la procesele politice, începând cu agregarea și structurarea votului în alegerile generale și prezidențiale, și terminând cu organizarea parlamentară, sau asigurarea majorităților politice pentru susținerea și legiferarea de care are nevoie actul guvernării.

Actualul sistem democratic de guvernământ, pe lângă existența temporală încă scurtă, succede în plus unui sistem și regim de dictatură totalitară comunistă. Sechelele în planul comportamentului politic, sau structurile sale remanente la toate nivelurile de organizare socială, nu puteau fi înălăturate doar printr-o schimbare revoluționară violentă, precum aceea din decembrie 1989. Schimbarea revoluționară a inaugurat un proces de tranziție la democrație. Tranziția nu poate fi considerată încheiată înainte ca reconstrucția radicală a sistemului democratic să fie validată de consolidarea mecanismelor sale structurale, de o instituționalizare efectivă și solidă a noilor principii, valori și mecanisme de guvernare democrată.

Noul regim democratic nu poate prelua sau valorifica nimic din valorile și procedurile politice ale celui înlocuit. Cu toate acestea, noile instituții democratice nu pot rezulta decât din compromisul dintre grupurile și forțele sociale participante la răsturnarea regimului comunist în decembrie 1989, sau care au speculat acel moment de ruptură pentru a se mobiliza și organiza în vederea participării la putere. Sistemul partidului unic din fostul regim de dictatură totalitară, repudiat în mod categoric de revoluție, a dispărut din peisajul politic. Dar partea cea mai activă și mai interesată de exercitarea puterii, din rândurile sale, s-a inserat în noul proces de organizare și instituționalizare politică postcomunistă. Cu un succes aproape garantat, atâtă vreme cât grupuri și elemente ale fostului regim au continuat să dețină pârghii foarte utile în aparatul economic, administrativ, cultural sau judiciar preluate de la fostul stat comunist. Instituționalizarea noilor proceduri politice și mecanisme democratice solicită, însă, asocierea de către membrii comunității politice a legitimității și stabilității lor funcționale, în realizarea intereselor reciproce privind propășirea comună și ordinea politică în societate.

Importanța instituționalizării, ca factor al modernizării și stabilității politice a societăților în schimbare, a fost argumentată de o serie de studii comparative, o

contribuție remarcabilă în această privință aducând politologul american Samuel P. Huntington într-o lucrare apărută încă din anii '60. Crearea și stabilitatea instituțiilor politice sunt, în opinia sa, condiția oricărui proces de modernizare și dezvoltare politică a societăților umane, indiferent de căile pașnice sau revoluționare prin care se produc aceste procese. „Revoluția este — pentru Huntington — situația extremă a exploziei participării politice... Totuși o revoluție completă, impune și o a doua etapă: crearea și instituționalizarea unei noi ordini politice. O revoluție la scară mare determină o distrugere rapidă și violentă a instituțiilor politice existente, mobilizarea noilor grupuri în politică și crearea de noi instituții politice”¹¹. Procesul dificil și îndelungat de modernizare politică a României a fost marcat, cum se știe, de revoluții sau schimbări violente de regim, instituționalizarea noii ordini rezumându-se, de fiecare dată, la importul sau imitarea diferitelor formule instituționale de regim.

Ultima schimbare violentă de regim, din decembrie 1989, a deschis tranziția spre democrație, readucând în prim-plan instituționalizarea partidelor politice și instituțiilor reprezentative pentru organizarea participării la competiția și exercitarea puterii politice. Prelungirea procesului tranziției la un sistem democratic cu instituții politice funcționale ridică serioase semne de întrebare în legătură cu caracterul cu adevărat revoluționar al schimbării de regim produsă după răsturnarea violentă a dictaturii totalitare, întruchipată de Nicolae Ceaușescu și monopolul politic al partidului unic comunist. În intervalul celor cinci luni care au urmat prăbușirii regimului comunist, până la alegerile libere din mai 1990, s-a declanșat o luptă de uzură între grupuri de reformatori moderati, legate de fostele structuri politice totalitare prăbușite odată cu lichidarea lui Nicolae Ceaușescu, și grupuri civice radicale anticomuniste, mobilizate de intelectuali, tineri, studenți sau de supraviețitorii lagărelor comuniste de detenție politică (legați de fostele „partide istorice” din perioada interbelică) pentru controlul puterii provizorii și câștigarea alegerilor.

Lipsa de libertăți din regimul totalitar comunist n-a permis opozanților solitaři ai acestui regim să se organizeze. Prăbușirea subită din decembrie 1989 urmată de acapararea puterii provizorii de către exponenți din eșaloanele doi și trei ale fostului partid comunist, au favorizat, paradoxal, o instituționalizare mai rapidă a noilor partide succesoare ale partidului unic, în frunte cu F.S.N. și Ion Iliescu. Adaptarea la noile funcții a fostelor structuri comuniste a devansat în mod evident procesul de organizare politică și instituționalizare rapidă a partidelor cu vocație democratică anticomunistă.

Contestarea reciprocă și opoziția radicală dintre cele două tabere — moștenitorii fostului regim pe de o parte, și forțele anticomuniste reprezentate prin partidele de orientare liberală, creștin-democrată și social-democrată tradițională, în proces de reorganizare, pe de altă parte —, au marcat întreaga perioadă de tranziție. Iar faptul că principalele instituții politice, procedurile democratice, Constituția din 1991, sau reformarea parțială începută în celelalte domenii ale

¹¹ Samuel P. Huntington, *Ordinea politică a societăților în schimbare* (1968) (trad. din lb. engl. de Horațiu Stamatin), Iași, Polirom, 1999, p. 232–233.

vieții sociale au fost concepute și înfăptuite sub controlul unei majorități politice copleșitoare a partidelor descendente ale fostelor structuri comuniste a întârziat mult procesul de consolidare structurală a sistemului instituțional. Acest sistem a fost contestat inițial și calificat ca neocomunist de către grupurile și partidele democratice anticomuniste, cu o audiență electorală mai redusă dar care reprezentau, totuși, o bună parte a societății românești.

Adaptarea cu relativă ușurință a foștilor activiști „de partid“ și „de stat“, din aparatul economic, administrativ și cultural-ideologic comunist la noile funcții și mecanisme politice instituționale, începând cu competiția pentru putere între forțe și valori politice pluraliste, a asigurat controlul politic al puterii legislative și executive de către partidele „de stânga“ („social democrat“) în primii 7 ani de tranziție la democrație și economia de piață. Aceasta le-a permis să-și pună amprenta asupra întregului conținut al reformelor postcomuniste, protejându-și și promovând propriile interese prin exploatarea resurselor politice, economice sau tergiversarea desprinderii definitive de experiența și mecanismele economice ale statului totalitar. Mimarea interesului pentru reformă, în primii ani post-decembriști, de către noul partid F.S.N. cu ajutorul grupurilor înrudite și satelite, care au deținut împreună aproape 75% din locurile de deputați și 78% din cele de senatori în urma alegerilor generale din mai 1990, a servit cât se poate de clar intenției lor programatice, calificată de adversari drept „neocomunism“, și anume imprimarea unui ritm lent tranziției la noul sistem economic de tip capitalist. Strategia și tactica partidelor „neocomuniste“ au beneficiat, indirect, de slaba instituționalizare a partidelor și formațiunilor politice democratice. Orientate doctrinar spre reforme radicale și restaurarea principiilor economiei de piață, a proprietății private și liberei inițiative, aceste partide erau slab structurate în plan organizatoric și lipsite de cadre calificate în lupta politică. În mod paradoxal, axarea inițiatiivelor și propagandei politice a acestora, în primii ani post-revolutionari, pe o retorică vehement anticomunistă, nu le-a adus sprijinul electoral scontat pentru a dobândi poziții de putere de stat.

Dificultățile de organizare și excesiva divizare între grupurile cu orientări ideologice artificial diferențiate, ca și veleitarismul multora dintre liderii de grupuri, facțiuni și „aripi“ în chiar interiorul Partidului Național Liberal și P.N.T.C.D., sau subminarea lor de către elemente diversioniste provenite din fostele servicii secrete și partidul comunist, la care s-au adăugat și intimidarea de către adversarii lor de stânga, au contribuit la menținerea unei influențe scăzute a partidelor declarat anticomuniste, atât în electorat cât și în instituțiile reprezentative ale statului (20% în 1990 și 32% în 1992). Această situație, perpetuată în pofida faptului că revoluția din decembrie 1989 a fost în esență una anticomunistă și nu doar „anticeaușistă“, a produs și accentuat o netă contrapunere/demarcație între partidele descendente din fostul P.C.R., în frunte cu F.S.N., redefinit ca partid social-democrat, și grupurile politice sau civice înregistrate ca partide democratice și anticomuniste. Lupta politică și guvernarea au polarizat spectrul politic și parlamentar încă din start, prin contrapunerea reciprocă a două blocuri inegale ca potențial organizațional de influențare și putere, deși sistemul de vot proporțional și absența unor condiții restrictive de acces, în

alegerile din 1990 și 1992, a permis reprezentarea a 9–10 formațiuni politice în parlament.

Rolul dominant în Constituanta și în același timp parlamentul alese în mai 1990 a revenit partidului Frontul Salvării Naționale, care beneficia de o majoritate zdrobitoare: peste 2/3 din locuri în Adunarea Națională și Senat.

Primul guvern postcomunist, rezultat în urma alegerilor, a fost un guvern de stânga, monocolor majoritar. Majoritarismul a fost statuat și din punct de vedere constituțional drept criteriu instituțional de guvernare, de către Adunarea Constituantă dominată în proporție de 78% de către F.S.N. și sateliștii săi. Constituția adoptată în decembrie 1991 este, în principal, opera partidelor stângii, care au acceptat doar amendamente minore dintre cele propuse de partidele de dreapta. Motiv pentru care P.N.T.C.D., P.N.L. și chiar partidul etnicilor maghiari, U.D.M.R., au votat în bloc împotriva adoptării Constituției.

Constituirea și activitatea guvernului depind de încrederea expres acordată și de susținerea constantă din partea majorității parlamentarilor din cele două Camere legislative, Camera Deputaților și Senat.

Procedurile complicate prevăzute de Constituție pentru dizolvarea parlamentului și organizarea de alegeri anticipate — care în viziunea constituanților vizau favorizarea stabilității politice și afirmarea rolului precumpărător al parlamentului în sistemul instituțional —, nu fac, însă, în contextul actual, decât să mențină artificial în funcțiune majorității politice cu guverne ineficiente. Și aceasta, din cauza slabiei structurări a sistemului de partide, lipsit în mod evident de diferențieri clare de identitate doctrinară și de responsabilitate față de interesele publice reale ale comunității naționale.

Percepția, la nivel politic parlamentar, a obligațiilor și recompenselor exercitării puterii executive preponderent din optica intereselor partizan-clientelare, impune minimul necesar de disciplină a votului în camerele legislative din partea coalițiilor sau partidelor care se succed regulat la guvernare. Aceste condiții structurale și comportamentele instituționale viciate sunt, probabil, responsabile de tolerarea sistematică a unor guverne ineficiente. Susținerea parlamentară a guvernelor apare ca o reacție pur mecanică de solidarizare a partidului/coaliției de la putere pentru a dejuca încercările Opoziției de a răsturna guvernul și a evita o criză sau alegeri înainte de termen, neagreate, în mod cert, nici de către parlamentari.

În absența unei culturi politice și instituționale consenuale, cabinetele guvernamentale minoritare au șanse minime să funcționeze în România actuală. Cabinetele guvernamentale nu pot fi decât majoritare, fie că e vorba de cabinete monocole sau de cabinete de coaliție. Cabinetele minoritare monocole și de coaliție sunt teoretic posibile în cazul asigurării oficiale sau tacite a sprijinului parlamentar constant din partea unor partide (și parlamentari) nereprezentate în guvern, dar compatibile ideologic cu acesta. Această ipoteză a fost chiar verificată practic, în cazul guvernelor de stânga: guvernul Văcăroiu/F.D.S.N. în perioada 1992–1994 și guvernul Năstase/P.S.D. în perioada 2000–2004, care au beneficiat de susținerea parlamentară tacită sau oficializată a unor partide mai mici de stânga, sau de politica pragmatică a U.D.M.R. interesată de promovarea

obiectivelor specifice minorității maghiare. Această formulă s-a configurat după scindarea în 1992 a partidului majoritar F.S.N. (Ilieșcu–Roman) în F.S.N. (Ilieșcu) și P.D. (F.S.N.)–Roman, dar fără afectarea monopolului reprezentării parlamentare deținut de diversele partide ale stângii postcomuniste.

Totuși cabinetele formate începând cu 1992, după intrarea în vigoare a acțiunii Constituției, s-au bazat pe coaliții guvernamentale și/sau parlamentare. *Guvernul Nicolae Văcăroiu (1992–1996)* a debutat aparent ca guvern monocolor minoritar, deținând doar 117 locuri (34,31%) în Camera Deputaților față de 171 majoritatea absolută și 49 locuri (34,26%) în Senat (față de 72 majoritatea absolută). În realitate sprijinul său parlamentar era completat de alte partide de stânga — P.S.M., P.U.N.R., P.D.A.R. și P.R.M. — care îi asigurau o majoritate parlamentară minimal câștigătoare de 54,89% din locuri la Camera Deputaților și de 55,22% la Senat. De altfel, trei dintre aceste partide au fost în 1994 incluse chiar în cabinetul N. Văcăroiu (P.U.N.R., P.R.M. și P.S.M.).

Primul guvern de alternanță democratică format după alegerile generale și prezidențiale din 1996 s-a bazat pe o coaliție ce depășea limitele uneia minimal câștigătoare¹², începând cu P.D. (F.S.N.) la stânga (care forma împreună cu P.S.D.R., Uniunea Social-Democrată) și Convenția Democratică din România la dreapta (P.N.L., P.N.T.C.D., P.N.L.–C.D., P.E.R., P.A.R. și.a.) plus U.D.M.R. la centru. Împreună coaliția guvernamentală U.S.D.–C.D.R.–U.D.M.R. dintre 1996 și 2000 asigura sprijinul a 58,29% dintre deputați și 60,91% dintre senatori, alcătuind ceea ce teoriile despre coaliții numesc o coaliție minimal câștigătoare conectată¹³, în care U.D.M.R. (cu cele 7,61% locuri în Camera Deputaților și 7,77% locuri în Senat) facea conexiunea între coalițiile electorale U.S.D. (la stânga) și C.D.R. (la dreapta). Includerea de către C.D.R. a U.D.M.R. în această coaliție conectată miza pe suplimentarea sprijinului pentru guvernele conduse de P.N.T.C.D. și consolidarea pozițiilor sale de putere în raport cu P.D. (F.S.N.) care, ca partid de stânga, era de așteptat — cum s-a și întâmplat de altfel — să obstrueze procesul de decizie guvernamentală, sau să amenințe cu retragerea sprijinului politic al guvernului. Totodată, această combinație oferea și un câștig de imagine în plan european în perspectiva orientării politicii externe spre integrare în U.E. și aderarea la NATO. Consolidarea climatului democratic intern, precum și asocierea partidului celei mai puternice minorități etnice la procesul politic guvernamental, puteau fi apreciate ca acțiuni concrete în direcția schimbării politice produsă prin alternanță la putere.

Guvernul condus de Adrian Năstase (2000–2004) s-a bazat formal pe o coaliție minoritară: P.S.D. + P.U.R. (44,90% locuri în Camera Deputaților și 46,42% locuri în Senat), dar și-a consolidat sprijinul parlamentar prin protocolul încheiat cu P.N.L. și U.D.M.R. Dacă P.N.L. a denunțat la scurt timp protocolul de susținere a guvernului, U.D.M.R. (cu 7,82% locuri în Camera Deputaților și 8,57% în Senat) a continuat să rămână constant în coaliția parlamentară minimal

¹² Vezi principalele teorii despre tipurile de coaliție și cabinete guvernamentale în Arend Lijphart, *Modele ale democrației. Forme de guvernare și funcționare în treizeci și șase de țări* (1999), (trad. din lb. engl. de Cătălin Constantinescu), Iași, Polirom, 2000, p. 99–100.

¹³ *Ibidem*, p. 102.

câștigătoare pe toată durata mandatului de 4 ani a guvernului Năstase. Exceptând concesiile făcute U.D.M.R. în materie de revendicări specifice minorității maghiare (separatismul școlar, utilizarea limbii maghiare în administrația locală și justiție din județele cu o pondere anumită a acestei minorități etc.) guvernul Năstase a funcționat practic ca un guvern monocolor majoritar, reprezentanții P.U.R. chiar întrând la un moment dat în P.S.D.

Tot o coaliție minimal câștigătoare asigură suportul politic și parlamentar al *actualului cabinet condus de liberalul Călin Popescu Tăriceanu*, format după alegerile din noiembrie 2004. Acesta grupează, ca și precedentele guverne de stânga-centru-dreapta dintre 1996 și 2000, forțe politice eterogene din stânga și dreapta centrului: Alianța P.N.L.-P.D. („Dreptate și Adevăr“), plus inevitabilă U.D.M.R. și Partidul Umanist Român, (rebotezat în 2005 Partidul Conservator), care au fost „convinse“ să abandoneze coaliția prezidențială și parlamentară preelectorală a P.S.D., după înfrângerea la prezidențiale a liderului său, Adrian Năstase.

Desi, în principiu, cabinetele de coaliție care au alternat la guvernare începând cu 1992 se conformează unei logici decizionale a negocierii consensului și compromisului, care operează în genere în coalițiile politice, cabinetele coaliționale formate de F.D.S.N./P.D.S.R./P.S.D. au evidențiat o capacitate decizională superioară celor care au guvernat între 1996 și 2000 sau după alegerile din 2004. Coerența și capacitatea decizională sporită a primelor se explică prin faptul că acele cabinete s-au sprijinit pe coaliții viabile și compatibile sub raport ideologic, în vreme ce coalițiile din 1996–2000 sau actuala coaliție guvernamentală reunesc partide mai dificil de conciliat sub raport ideologic, datorită distanței care le separă pe axa politică și absenței unui proiect strategic unitar. Singurul temei al existenței lor rezidă în sprijinul reciproc pentru accederea la putere. Odată atins acest scop, exercitarea în comun a puterii se dovedește o sarcină extrem de dificilă datorită divergenței dintre interesele de partid, și neasumării solidare a responsabilității politice a guvernării.

Nu numai deciziile politice majore, dar și remaniерile sau numirile în funcții administrative, care țin de atribuțiile primului-ministrului ori ale guvernului, trebuie aprobate în prealabil de Consiliul de coordonare a coaliției, format din liderii partidelor componente. Primul-ministrul este constrâns fie să devină un executant al deciziilor politice extraguvernamentale, fie să-și limiteze autoritatea la domeniile administrate de partidul său, ceilalți miniștri subordonându-se față de liderii propriilor partide.

O altă diferențiere funcțională între tipurile de cabinete produse de către coalițiile guvernamentale împreună cu P.D., pe de o parte, și de către P.S.D. pe de altă parte, constă în structura și forța opoziției cu care s-au confruntat. Dacă guvernele formate de partidele de dreapta împreună cu P.D. au avut de înfruntat opoziția puternică și concertată a P.S.D. și P.R.M. (de fapt tot un partid de stânga), guvernele P.S.D. și aliaților săi au beneficiat, tot timpul, de o opoziție divizată și mult mai slabă; unele partide de opoziție, precum P.R.M., sprijinind de fapt întotdeauna proiectele legislative ale guvernelor P.S.D. În plan sistemic aceasta induce un grad inegal de funcționalitate instituțională a cabinetelor, sub

raportul eficienței, coerienței și stabilității. (În legislatura 1996–2000, deși coaliția U.S.D.–C.D.R.–U.D.M.R. s-a menținut la putere, trei prim-ministrați și 3 guverne au fost schimbate.) Fie că au fost minoritare sau de coaliție, cabinetele P.S.D. au funcționat de fapt ca unele supradimensionate¹⁴, datorită sprijinului acordat de către alte partide de stânga, dar care din cauza lipsei de credibilitate externă nu puteau fi în mod oficial asociate la guvernare (P.R.M. îndeosebi).

Toate cabinetele guvernamentale și-au maximizat aproape automat sprijinul parlamentar al majorității, cu voturile venite din partea reprezentanților minorităților naționale (15–18 voturi — respectiv 5% din totalul locurilor Camerei Deputaților) și, în proporții variabile, cu voturile a 3–5% dintre deputații și senatorii care migrează de obicei în cursul legislaturii, de la opoziție spre partidul sau coaliția aflate la putere.

O trăsătură comună tuturor cabinetelor guvernamentale postcomuniste constă în slaba instituționalizare a guvernului, ca instituție executivă a statului ce întruchipează și servește interesele publice, ale tuturor cetățenilor. Politologii au pus în evidență diferite criterii de definire a instituționalizării politice, între care și autonomia instituțională sau gradul în care organismele și procedurile politice există și acționează independent de alte grupări sociale și sisteme de comportament. S.P. Huntington, de pildă, sublinia că: „Un sistem politic superior dezvoltat deține procedee de minimizare dacă nu de eliminare a violenței în sisteme și limitarea până la un punct clar definit a influenței averii în sistem... Instituțiile politice au dimensiuni atât morale cât și structurale. Unei societăți cu instituții politice slabe îi lipsește abilitatea de a struni excesele dorințelor personale și meschine... Fără instituții politice puternice, societății îi lipsesc mijloacele de definire și realizare a intereselor sale comune. Capacitatea de a crea instituții politice înseamnă capacitatea de a crea interese publice“¹⁵.

Una dintre cauzele social-politice ale fragilității instituționale a sistemului politic românesc din perioada tranziției postcomuniste, constă tocmai în slaba instituționalizare și structurare a partidelor politice care își dispută funcțiile de reprezentare și de decizie la nivel executiv guvernamental. Partidele politice postcomuniste nu s-au arătat capabile să imprime un model de comportament instituțional compatibil cu valorile și interesele publice, generale. Dimpotrivă, au transferat și impus propriile interese de grup în instituțiile și organismele de decizie legislativă și executivă ale statului, în măsura în care au avut acces la guvernarea țării. Depinzând ele însese de grupurile de interes private cele mai puternice, partidele românești sunt puțin capabile și disponibile să separe interesele indivizilor care le compun, sau le stipendiază pe căi oculte, de interesele instituționale ale executivului guvernamental, ale administrației publice, care au menirea să promoveze și să înfăptuiască interesele comune ale societății. Deturarea sistematică a funcțiunilor legitime guvernamentale și confundarea lor cu interesele de grup, de partid și chiar personale ale titularilor temporari de demnități publice, reprezintă nota dominantă care a caracterizat și definește com-

¹⁴ *Ibidem*, p. 104–105.

¹⁵ Samuel P. Huntington, *op. cit.*, p. 27; 30.

portamentul politic al guvernărilor români în perioada tranzitiei. Consecința, inconfundabilă și inevitabilă într-o societate slab dotată cu mecanisme autonome de control social precum cea românească actuală, a fost o generalizare și chiar „oficializarea“ corupției la nivel instituțional public și în structurile societății civile.

Fenomenul corupției a fost alimentat prin conjugarea vidului legislativ, a reglementărilor contradictorii, cu eludarea legii în practica administrativă și chiar judiciară, asupra cărora s-au exercitat influențele politice și puterea de corupție a banului. Legea responsabilității ministeriale a fost adoptată abia după 8 ani de la intrarea în vigoare a Constituției; legea conflictului de interes și incompatibilităților funcțiilor de demnitari a fost adoptată abia în 2003 și încă sunt necesare modificări sau completări care se discută în prezent; același lucru s-a întâmplat cu legea declarării averilor demnitarilor care abia în 2005 a suferit modificări de natură să le facă mai transparente și controlabile, și abia în 2006, sub presiunea criteriilor de integrare a României în U.E., se află în dezbatere instituționalizarea unui organism și a procedurilor de verificare a declarațiilor de avere ale demnitarilor și de sanctiōnare a faptelor de corupție la nivel final.

Tipurile de cabinet guvernamental și de coaliție pe care s-au bazat guvernele după adoptarea Constituției în 1991 s-au conformat alchimiei electorale și unor constrângeri instituționale specifice amenajării raporturilor de putere din sistemul nostru politic. Principalul factor instituțional constă în prerogativa președintelui, ales prin vot universal, de a desemna candidatul la funcția de prim-ministru. Deci, de a prefigura însăși preferințele sale față de partidul sau coaliția guvernamentală cu care este interesat să colaboreze în exercitarea atribuțiilor executive și a funcțiilor sale (de șef al statului) la nivelul general sistemic. Această putere, de a numi candidatul la funcția de prim-ministru, este efectivă doar dacă majoritatea prezidențială concordă cu cea guvernamentală; și, de asemenea, atunci când candidatul desemnat este acceptat de către partidul sau coaliția majoritară. Logica funcționării normale a sistemului semiprezidențial românesc implică o astfel de concordanță, pentru a evita pe cât posibil conflictele potențiale pe care le presupune o formulă duală de putere executivă, fiecare cu legitimitate proprie, dar cu mijloace limitate de acțiune instituțională a președintelui în raport cu un guvern și parlament nefuncționale (asupra cărora nu poate utiliza nici arma revocării, nici puterea de dizolvare, decât în mod condiționat de cooperarea cu primul-ministru și cu majoritatea parlamentară).

Alternativa confruntării președintelui cu o majoritate parlamentară opusă nu este exclusă, dar nici nu intră în regula normală a jocului, fiind acceptabilă pentru președinți doar ca o excepție de scurtă durată. Semiprezidențialismul majoritar implică numirea pentru funcția de prim-ministru a unor candidați compatibili sub aspect programatic, ideologic, temperamental-psihologic cu președințele. Ceea ce asigură condițiile colaborării sau chiar ale subordonării de facto a primului-ministru față de președinte. Analiza sistemelor semiprezidențiale au făcut distincția între „prim-miniștri subordonați“ și „prim-miniștri dominanți“¹⁶,

¹⁶ H. Portelli, *Les Premiers Ministres: essai de typologie*, în „Pouvoirs“, 83, 1997, p. 21: Vezi și Aldo di Virgilio, *Francia: le molte risorse del primo ministro*, în Gianfranco Pasquino (ed.), *Capi di governo*, Bologna, K. Mulino, 2005, p. 45–46.

ultima categorie caracterizând fazele de „coabitare“ a unui președinte minoritar cu un prim-ministru și guvern parlamentar majoritar, între care nu există o convergență politică și concordanță programatică. Această alternare dihotomică a fost ilustrativ verificată de sistemul semiprezidențial al Republicii a V-a franceze, în care timp de 36 dintre cei 48 de ani de funcționare, „destinul“ primilor miniștri a depins de președințele majoritar, și doar în total 9 ani președinții au coabitat cu prim-miniștri „dominanți“.

În România, primii doi președinți, Ion Iliescu și Emil Constantinescu, au beneficiat fiecare de o majoritate parlamentară relativ stabilă și, de asemenea, compatibilă sau identică acelora care le-au asigurat victoria în alegerile prezidențiale. Dar dacă I. Iliescu era recunoscut drept șef incontestabil al majorității, grație poziției dominante a partidului său (F.S.N./F.D.S.N./P.D.S.R./P.S.D.), Emil Constantinescu a deținut un control mult mai slab asupra unei majorități extrem de neomogene în care P.D. (F.S.N.), cooptat la cel de-al doilea tur de scrutin prezidențial, a pus în mod constant probleme de loialitate și responsabilitate solidară în raport cu partenerii săi din coaliție, și în special cu P.N.T.C.D., partidul președintelui și al primului-ministrului.

Fiecare dintre cei doi președinți a numit însă candidați pentru funcția de prim-ministru dintre oamenii partidelor lor. Prim-miniștrii Nicolae Văcăroiu (1992–1996) și Adrian Năstase (2000–2004) au fost desemnați în primul rând ca oameni fideli președintelui și nu ca lideri de partid. Adrian Năstase fusese inițiat mulți ani de Ion Iliescu, în guvern, apoi, ca președinte de cameră parlamentară sau secundant la conducerea P.D.S.R., preluând în decembrie 2000 șefia guvernului, și imediat și pe aceea a P.D.S.R. (ianuarie 2001). Președintele Emil Constantinescu a numit, de asemenea, oameni loiali ca prim-miniștri: Victor Ciorbea (1996–1998) și Mugur Isărescu (1999–2000), care nici măcar nu aparțineau principalului partid din coaliția prezidențială și parlamentară — P.N.T.C.D. Slabul control asupra coaliției majoritare, și în primul rând săntajul cu ieșirea din guvern și din coaliție a Partidului Democrat (P. Roman), l-au constrâns pe Emil Constantinescu să renunțe în aprilie 1998 la Victor Ciorbea — contestat de democrați — în favoarea unui prim-ministru Radu Vasile, aparent țărănist, dar în realitate susținut de P.D., în care și-a și găsit refugiu după demiterea sa din decembrie 1999.

Cu o situație diferită de cea a predecesorilor se confruntă actualul președinte Traian Băsescu. După alegerile din decembrie 2004, pentru prima dată președintele este minoritar și pus în față coabitării cu o majoritate parlamentară ostilă. Fluiditatea mediului politic românesc l-a ajutat însă să-și constituie o majoritate parlamentară prin racolarea a două partide mai mici, aflate în coaliția contracandidatului său la alegerile prezidențiale, Adrian Năstase. Tot pentru prima dată primul-ministru Călin Popescu Tăriceanu (P.N.L.) n-a mai fost numit în virtutea loialității sale față de președinte, sau a apartenenței la partidul președintelui, ci în virtutea unui acord politic cu principalul partid aliat. Nerecunoscut de fapt și de drept șef al majorității de circumstanță, încropită cu partide oportuniste (U.D.M.R., P.U.R. (P.C.), și confruntat cu pretențiile de hegemonie în coaliție ale propriului său aliat (P.N.L.), președintele a pierdut șansa de a avea un prim-ministru subordonat (precum predecesorii săi), deși Călin Popescu Tăriceanu nu are

nici pe departe alura unui prim-ministru „dominant“. Conflictul care i-a opus pe cei doi capi ai executivului, la scurt timp de la desemnarea ca prim-ministru a liderului liberal, riscă să afecteze grav mecanismele instituționale de cooperare între președinte și prim-ministru. Amendamentul adus în 2003 Constituției, după care președintele nu-l poate demite pe primul-ministru, precum și posibilitatea ca acesta din urmă să-și atragă sprijinul celorlalți parteneri de coaliție împotriva Partidului Democrat, din care provine președintele, l-au pus practic pe președinte în minoritate. Situație pe care căutase de fapt să o evite, atunci când n-a acceptat coabitarea cu un guvern P.S.D. în 2004, sau când a încercat, fără succes, să provoace alegeri anticipate în vara lui 2005, în speranța maximizării ponderei parlamentare a P.D. și a Alianței D.A.

Raporturile dintre guvern și parlament

În general guvernelor le revine îndeplinirea funcțiilor specializate, prepondere executive ale proceselor politice din sistemele moderne. Mecanismele și raporturile instituționale pe care le antrenează acțiunea guvernamentală diferă însă de la un tip de sistem la altul, sau chiar în cadrul aceleiași categorii tipologice. În sistemele democratic-pluraliste, principiul divizării/separației puterii politice între ramuri și instituții diferențiate sub raport structural și funcțional viza teoretic și practic asigurarea de garanții efective libertăților și drepturilor politice ale cetățenilor și autonomiei societății civile.

Puterea executivă, exercitată în mod continuu și afectând din ce în ce mai direct toate domeniile societale, este prin natura sa mai înclinată să abuzeze de metodele coercitive și administrative pe care le implică monopolul violenței fizice legitime al puterii de stat în relațiile cu cetățenii. De aceea, constituționalismul modern a căutat să pună, de obicei, sub controlul parlamentelor (puterii legislative), sau să limiteze, în plus, prin divizare și schimbare periodică, pe calea alegerilor sau numirii titularilor săi. Raporturile dintre guvern și parlament au ajuns la un echilibru juridic și funcțional satisfăcător, îndeosebi în regimurile de tip parlamentar, în care guvernul este o emanatie directă a parlamentului, un organism derivat din și responsabil în fața parlamentului.

Deși formula constituțională adoptată de România postcomunistă combină selecția primului-ministru de către președintele ales prin vot universal, cu validarea acestei selecții și investitura acordată primului-ministru și cabinetului guvernamental, de către parlament (ales de asemenea prin vot universal), raporturile dintre guvern și parlament se subordonează regulilor funcționale ale regimurilor parlamentare. Odată investit de parlament și numit formal/oficial de către președinte, Guvernul României devine responsabil din punct de vedere politic numai în fața parlamentului. Existența și funcționarea sa normală și legitimă depind de menținerea încrederii parlamentare a majorității deputaților și senаторilor în echipa guvernamentală, în capacitatea și rezultatele activității acesteia.

Exercitarea puterii executive de către guvernul României pune, procedural, în mișcare un proces de condiționări reciproce care solicită: — colaborarea permanentă dintre guvern și parlament în scopul definirii/ajustării cadrului normativ/legislativ necesar aplicării politicii publice; — existența și utilizarea meca-

nismelor/procedurilor de control parlamentar asupra activității guvernului și administrației, de executare a legilor și politicilor sectoriale; — recurgerea la imputarea răspunderii și sanctionarea guvernului pentru ineficiență, prin retragerea încrederii politice, echivalentă cu demiterea guvernului dacă o moțiune de cenzură este adoptată de către majoritatea deputaților și senatorilor, în ședință comună a celor două camere.

Dacă existența guvernului depinde de încrederea parlamentului, incapacitatea acestuia din urmă de a investi un guvern, în termen de cel mult 60 de zile de la prima solicitare și dacă cel puțin două solicitări de investitură au fost respinse, atrage posibilitatea dizolvării sale de către președintele României, după consultarea președinților Camerelor și a liderilor grupurilor parlamentare. Această procedură complicată și restrictivă poate fi, practic, dejucată de către președinte, dar numai cu „complicitatea” primului-ministru în funcțiune, dacă interese comune cer forțarea unor alegeri anticipate în speranța consolidării pozițiilor în parlament ale grupării sau coaliției agreate de către președinte. O tentativă de acest gen a eșuat în vara anului 2005, datorită retinenței aliatului principal al partidului prezidențial — P.N.L. — și liderului său, primul-ministrul Călin Popescu Tăriceanu.

Stabilitatea guvernului depinde de stabilitatea susținerii sale de către majoritatea parlamentară. Controlul parlamentar asupra guvernului este o funcție inseparabilă de principiul investirii guvernului cu încrederea parlamentului în programul și compoziția sa nominală.

Regimurile parlamentare au prevăzut diferite proceduri și mecanisme instituționale care pot fi utilizate în raporturile cu guvernul, inclusiv sub aspectul controlului parlamentar asupra executivului. Constituția României stabilăște ca mijloace de control parlamentar obligația primului-ministrului de a prezenta rapoarte și declarații (asupra politiciei guvernului), în Senat și în Camera Deputaților; guvernul și celelalte instituții ale administrației publice centrale sunt obligate să ofere informațiile și documentele de care parlamentul sau comisiile parlamentare au nevoie pentru deliberare, legiferare sau formularea poziției față de orientările și consecințele politiciei guvernamentale.

Membrii parlamentului pot adresa întrebări și interpelări primului-ministrului și ministrilor care trebuie să răspundă, pe loc sau în termenele stabilite de regula-mantele Camerelor. Pentru exprimarea poziției fiecărei Camere față de politica guvernului, a ministerelor etc., un instrument procedural specific este depunerea și dezbaterea *moțiunilor simple*, care pot fi inițiate de cel puțin un sfert din numărul senatorilor și de către un grup de 50 de deputați. Astfel de moțiuni pot fi adoptate prin votul majorității deputaților sau senatorilor prezenți la dezbaterea lor, caz în care impun reconsiderarea de către guvern a măsurilor de îndrep-tare a politicilor sau deficiențelor semnalate.

Importanța și eficacitatea acestor mijloace de control sunt în prezent discuta-bile. Rutinizarea acestor mecanisme parlame-nțiale, după doar câteva legislaturi, încurajează atitudini superficiale din partea ministrilor, care fie deleagă subalterni pentru a da răspuns la întrebările parlamentarilor, fie, atunci când sunt prezenți la dezbaterea moțiunilor simple, tratează cu indiferență sau în stil politi-cianist problemele, sub pretextul că opoziția — care inițiază majoritatea moțiun-

nilor simple — critică în mod nejustificat politica guvernului. Din cele peste 70 de moțiuni simple dezbatute începând din 1992 până în 2006, doar 3 au intrunit voturile necesare spre a fi adoptate.

Ca și în cazul moțiunilor simple, inițiativa depunerii *moțiunilor de cenzură* a rămas un instrument de acțiune parlamentară exclusiv la îndemâna opoziției guvernamentale. Moțiunea de cenzură vizează retragerea de către parlament a încrederei de care se bucură guvernul, adoptarea sa având ca efect demiterea primului-ministru și a cabinetului. Propunerea unei moțiuni de cenzură implică imputarea răspunderii guvernului pentru fapte și consecințe grave ale politiciei sale, care în opinia inițiatorilor justifică retragerea încrederei în capacitatea lui de a realiza o bună guvernare. Depunerea moțiunilor de cenzură este condiționată, totuși, de respectarea unor proceduri restrictive, pentru a evita expunerea guvernului acțiunilor săcanatoare din partea opoziției. Condiția ca o moțiune de cenzură să fie semnată de cel puțin 1/4 din deputați și senatori, aceiași semnatari neputând în cursul aceleiași sesiuni să semneze o altă moțiune, decât dacă guvernul însuși decide să-și angajeze răspunderea în vederea adoptării fără dezbatere a unui program, declarație politică sau proiect de lege (conform prevederilor art. 14 din Constituție)¹⁷, limitează dreptul opoziției la o singură moțiune de cenzură împotriva unui guvern majoritar, în cursul fiecărei sesiuni. Adoptarea moțiunii de cenzură reclamă votul favorabil al majorității deputaților și senatorilor, ceea ce condiționează retragerea încrederei guvernului de votul unei părți din parlamentarii majorității guvernamentale, adică de destrămarea acestei majorități.

Nici un guvern n-a fost demis, între 1992 și 2006, ca urmare a celor 14 moțiuni de cenzură, dintre care 4 provocate de recurgerea de către guvern la procedura angajării răspunderii sale în legătură cu programe sau proiecte (chiar „pacete“) legislative.

Remarcabila stabilitate guvernamentală din perioada tranziției postcomuniste nu este câtuși de puțin rezultatul performanțelor și eficienței politicilor promovate de guvernele românești. Explicația menținerii la putere pe toată durata unui mandat parlamentar rezidă în solidarizarea majorităților cu guvernele succesive, indiferent de rezultatele politiciei acestora, pentru a exploata și valorifica maximal avantajele deținerii pârghiilor guvernării în interesul grupurilor clientelare și partidelor aflate la putere, într-o perioadă de privatizare a resurselor economice ale fostului stat comunist.

Accederea alternativă la guvernare a partidelor sau coalițiilor bipolare începând cu 1992 este în principal rezultatul votului negativ, al sancționării electorale a guvernului precedent prin aducerea la putere a adversarilor săi politici.

Exceptând perioada dintre anii 1996–2000, când coaliția guvernamentală C.D.R.–U.S.D.–U.D.M.R. a schimbat trei prim-miniștri în 4 ani, durata mandatelor guvernamentale s-a suprapus cu cea a legislaturii. Diferențele dintre cabinetele guvernamentale, sub aspectul capacității de coordonare decizională și al coereneții strategice, au fost generate de compozitia și rezultatele activității administrative și mai puțin de comportamentul sau de presiunile majorității parlamentare. Chiar în timpul guvernării coaliției menționate mai sus, divergențele

¹⁷ Constituția României, republicată, București, 2003, art. 114, p. 62–63.

interne au fost reglate la nivelul guvernului și al liderilor partidelor coaliției, constituți în aşa-zisul Comitet de coordonare politică, fără a pune serios în cauză solidaritatea majorității parlamentare.

O extrapolare a conflictelor interne din actuala coaliție (P.N.L.–P.D.–P.C.–U.D.M.R.), ajunsă la putere după alegerile din noiembrie 2004, de la cercul restrâns al liderilor de partid și membrilor Guvernului Tăriceanu, la dispute între grupurile parlamentare ale majorității, în vederea exercitării de presiuni și santaj reciproc, a început să producă efecte în slăbirea disciplinei de vot sau în respingerea unor inițiative guvernamentale. Astfel de abateri de la solidaritatea majorității nu au mers, încă, până la punerea în cauză a încrederii de care depinde existența guvernului.

Dependența instituțional-funcțională a guvernului față de parlament a fost, practic tot mai evident substituită de o dependență de fapt a parlamentului și deciziilor legislative față de executivul guvernamental.

Dominarea legislativelor de către executive a fost remarcată empiric în toate regimurile parlamentare și studiată îndeosebi de către politologi. Durabilitatea sau stabilitatea guvernamentală a fost folosită ca indicator de măsurare a acestui fenomen de dominație executivă în raport cu legislativul. Se admite, astfel, că cu cât un guvern are o durată mai lungă, suprapunând guvernarea aceluiași partid sau aceleiași coaliții peste mai multe mandate legislative, cu atât este mai probabil ca executivul în cauză să nu înfrunte probleme majore din partea legislativului. Nu există însă criterii unitare care să definească durata unui guvern. O definiție restrânsă combină, cum face Arend Lijphart, de pildă, schimbarea primului-ministru, a statutului coalițional, a compoziției partinice și organizarea de noi alegeri parlamentare pentru a determina durata unui guvern¹⁸. Guvernele românești de după 1992 au atins o durată egală cu cea a mandatului parlamentar, indiferent de tipul de cabinet — monocolor majoritar sau de coaliție minimal căștiagătoare — toate asigurându-se de încrederea parlamentară. Cu toate că fiecare dintre tipurile de cabinete a rezistat la putere fără schimbarea coaliției, a statutului acesta sau fără alegeri anticipate, este clar că guvernele P.D.S.R./P.S.D. au exercitat un control mai sigur asupra parlamentului, grație și relațiilor sale de colaborare cu P.R.M. aflat în „opozиie“, decât cabinetele de coaliție ale C.D.R.–U.S.D.–U.D.M.R (1996–2000) sau „Alianței P.N.L.–P.D.–P.C.–U.D.M.R. după 2004. În cazul particular al României, un indicator mai relevant, poate, decât durata și tipul cabinetului pentru ilustrarea dominației reale a executivului asupra parlamentului este delegarea legislativă și ponderea Ordonanțelor și Ordonanțelor de Urgență în totalul legilor votate de parlament, în cursul unei legislaturi. Începând cu guvernele de coaliție de stânga–centru–dreapta din 1996–2000, legiferarea de către guvern prin Ordonanțe a devenit factorul dominant în raporturile dintre parlament și guvern. Între 50 și 60% dintre legile adoptate de parlament, începând din 1996 până în prezent, sunt legi de aprobare (sau foarte rar de respingere) a Ordonanțelor și Ordonanțelor de Urgență ale guvernului. Volumul imens al acestora a transformat parlamentul într-un organism dominat de către executiv, deși din punct de vedere constituțional se află în raporturi de suprematie față de acesta.

¹⁸ Arend Lijphart, *op. cit.*, p. 131–132.